

Vergaderjaar 2025–2026

36 387

Wijziging van de Omgevingswet, de Gaswet en de Warmtewet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie)

Nr. 50

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 november 2025

De vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de brief van 7 juli 2025 over het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Kamerstuk 36 387, nr. 49).

De vragen en opmerkingen zijn op 18 september 2025 aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voorgelegd. Bij brief van 4 november 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Postma

De griffier van de commissie,
De Vos

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van bewindspersoon

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) hebben gesteld over het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) en de opmerkingen die zij bij het ontwerpbesluit hebben. De meeste fracties hechten samen met de regering veel waarde aan een betaalbare warmtetransitie voor woningeigenaren, huurders en andere eindgebruikers in de wijk, en hebben daar dan ook verschillende vragen over gesteld. Het ontwerpbesluit en daarin opgenomen instructieregels geven met een landelijke ondergrens meer duidelijkheid over wat er onder een betaalbare wijkaanpak wordt verstaan en hoe gemeenten de betaalbaarheid waarborgen. Ook de andere vragen, die onder andere zien op de deadline voor het vaststellen van het warmteprogramma, de uitvoerbaarheid voor gemeenten en de specifieke situatie van het platteland zijn van belang en beantwoord. Deze vragen hebben er onder andere aanleiding toe gegeven om de deadline van het vaststellen van het warmteprogramma aan te passen naar 31 december 2027, in plaats van 31 december 2026.

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

[1]

De leden van de PVV-fractie vragen om de visie van de regering als zich het scenario voordoet dat alle beschikbare alternatieven voor aardgas een verslechterde betaalbaarheid voor eindgebruikers oplevert.

Het verduurzamen van wijken, buurten en dorpskernen lukt alleen als iedereen mee kan doen en de maatregelen betaalbaar zijn. Onder betaalbaarheid van de wijkaanpak wordt verstaan dat de plannen financieel-economisch verstandig en redelijk en financieel haalbaar zijn voor de wijk en de eindgebruikers, zoals eigenaar-bewoners en huurders. Gemeenten kunnen door keuzes in de wijkaanpak tot op zekere hoogte zelf sturen op de betaalbaarheid, bijvoorbeeld door de keuze voor een warmtetechniek en de afbakening van het gebied waar zij de aanwijsbevoegdheid willen inzetten. Daarnaast dragen verschillende beleidsinstrumenten vanuit de Rijksoverheid bij aan de betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen voor bewoners, zoals subsidies voor isolatie van de woning, de aansluiting op een warmtenet of de installatie van een warmtepomp. Op deze wijze wordt de betaalbaarheid voor eindegebruikers geborgd. Overigens worden met de vervanging door duurzame alternatieven ook (externe) kosten van fossiele brandstoffen zichtbaar die tot dusver niet in de eindgebruikerskosten zijn opgenomen maar als maatschappij wel opgebracht worden. Betaalbaarheid is derhalve geen vast gegeven, maar eerder een uitdrukking van wat redelijk wordt geacht in relatie tot kosten voor een andere warmtevoorziening en tot draagkracht van eindgebruikers.

[2]

De leden van de PVV-fractie geven aan dat gemeenten hebben laten weten dat zij zich zorgen maken over beschikbare middelen om de betaalbaarheid voor inwoners, vooral voor kwetsbare huishoudens, te garanderen en vragen of dit niet kan resulteren in grote sociaaleconomische verschillen tussen gemeenten.

Met het ontwerpbesluit Bgiw is het amendement Erkens c.s.¹ bij de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) verder uitgewerkt en zijn instructieregels voor het omgevingsplan opgenomen om de betaalbaarheid voor eindgebruikers, zoals woningeigenaren en huurders, te waarborgen. Deze instructieregels zorgen bij de inwerkingtreding van de Wgiw en het Bgiw voor een duidelijke landelijke ondergrens waar gemeenten aan moeten voldoen: deze regels gelden voor elke wijk, buurt, dorpskern of straat waar een gemeente de aanwijsbevoegdheid wil inzetten. Met deze landelijke ondergrens beperken we de kans op grote sociaaleconomische verschillen.

Daarnaast wijst recent onderzoek² juist op het risico van grotere lokale en regionale verschillen als een deel van de Nederlandse huishoudens niet kan deelnemen aan de energietransitie. De regering blijft de ontwikkeling van de betaalbaarheid van verschillende warmteopties nauwgezet monitoren en inzetten op een betaalbare energierekening.

[3]

De leden van de PVV-fractie vragen of met het ontwerpbesluit het aardgasnetwerk compleet onbruikbaar wordt voor toekomstige generaties die misschien andere keuzes maken voor de energievoorziening, bijvoorbeeld door het gebruik van aardgas weer toe te staan. Ook vragen de leden van de PVV-fractie of het in het kader van betaalbaarheid niet verstandig is om niet alle fossiele brandstoffen buiten de deur te houden?

Met de inzet van de aanwijsbevoegdheid kan het gebruik van aardgas voor de warmtevoorziening voor gebouwen in een bepaald gebied worden uitgesloten. Dit is daarmee één van de instrumenten die kan bijdragen aan de energietransitie in de gebouwde omgeving en is onderdeel van de aanpak om de uitstoot van CO₂ te verkleinen en te werken aan een emissievrije gebouwde omgeving in 2050. Bij het uitsluiten van het gebruik van aardgas voor de warmtevoorziening kan de netbeheerder vervolgens besluiten om het aardgasnetwerk wel of niet te laten liggen en te onderhouden. Netbeheerders zullen hierbij naar verwachting kijken naar de verwachte kosten voor het onderhoud en het in stand houden van de gasinfrastructuur, maar ook naar een mogelijke herbestemming van uit bedrijf genomen gasleidingen. Het in gebruik houden van het gasnet voor enkele gebruikers brengt kosten met zich mee die ook invloed hebben op de betaalbaarheid van de energievoorziening: een eerdere inschatting is dat dit kan leiden tot extra kosten van mogelijk 1 tot ruim 5 miljard euro tot 2050³. Ook de afbouw van gebruik van fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving zal geleidelijk zijn, mede gelet op betaalbaarheid en uitvoerbaarheid van de transitie.

[4]

De leden van de PVV-fractie vragen of met de financiering van verduurzamingsmaatregelen, bijvoorbeeld via een hypothecaire lening, geen schuldenproblematiek wordt gecreëerd met alle mogelijke sociaaleconomische gevolgen van dien. Ook vragen deze leden hoe dit specifieke element gemonitord wordt?

De instructieregels betaalbaarheid voor eindgebruikers hebben tot doel om te waarborgen dat de aanpak van een gemeente betaalbaar is voor eindgebruikers, zoals eigenaar-bewoners en huurders. Gemeenten moeten daartoe rekening houden met de financiële haalbaarheid. Onderdeel daarvan is de vraag of, en op welke manier, bewoners de

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20.

² Energiekloof groeit door energietransitie (Berenschot, 2025).

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 14.

maatregelen zoals isolatie van de woning en de warmte-installatie kunnen financieren (artikel 5.131f, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Naar verwachting zal een deel van de eigenaar-bewoners hierbij gebruik maken van een hypothecaire lening.

Om te voorkomen dat huishoudens bij het aangaan van een hypotheek onverantwoorde financiële risico's nemen zijn in de Tijdelijke Regeling Hypothecaire Krediet leennormen vastgesteld. In deze regeling is 1) de maximale hoogte van het hypothecair krediet ten opzichte van het inkomen en 2) de maximale hoogte van het hypothecair krediet ten opzichte van de waarde van de woning opgenomen, zodat overkreditering wordt voorkomen. Voor energiebesparende maatregelen kan een extra bedrag geleend worden. Dit bedrag wordt jaarlijks berekend door het Nibud. Onderliggende reden hiervoor is dat door die maatregelen de waarde van het onderpand, de woning, toeneemt en huishoudens beter grip krijgen op hun energierekening. Daarmee neemt hun kredietwaardigheid toe.

Daarnaast kunnen gemeenten bewoners wijzen op, andere manieren om verduurzamingsmaatregelen te financieren. Bijvoorbeeld via het Warmtefonds of het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Via het Warmtefonds kan een 0% lening worden verkregen voor mensen met een bruto verzamelinkomen tot 60.000 euro. Voor huishoudens zonder leenruimte bestaat de mogelijkheid van een lening zonder aflosverplichting.

De bepalingen in het ontwerpbesluit ten aanzien van de monitoring richten zich niet specifiek op dit element, maar dit kan wel onderdeel zijn van de monitoring van gemeenten. Met het ontwerpbesluit wordt van gemeenten gevraagd om de voortgang van de warmtetransitie te monitoren (artikel 11.66a van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Gemeenten doen daarnaast verslag van de voortgang en resultaten van de lokale warmtetransitie (artikel 10.49g van het Omgevingsbesluit). Zo kan vroegtijdig inzicht worden verkregen in de voortgang van de lokale warmtetransitie en de knelpunten die zich voordoen. Daarnaast zullen gemeenten bij de voorbereiding en uitvoering van de wijkaanpak over het algemeen veel contact hebben met bewoners over de warmtetransitie, waaronder over de financiële haalbaarheid en de mogelijkheden om de verduurzamingsmaatregelen te financieren. Op dit moment wordt door het Nationaal programma lokale warmtetransitie (NPLW) gewerkt aan een kennisproduct voor gemeenten over de monitoring van de warmtetransitie.

[5]

De leden van de PVV-fractie vragen naar de vormgeving van de instructieregels betaalbaarheid voor eindgebruikers. Meer specifiek vragen deze leden waarom gekozen is voor een ondergrens van 70% en niet voor 100% en of de regering voornemens is om maximale overschrijding in te voeren voor de resterende 30% om betaalbaarheid te waarborgen. Ook vragen de leden van de PVV-fractie ten aanzien van de instructieregels om de aanwijsbevoegdheid in te zetten wat eventuele «goede motiveringen» zouden kunnen zijn om daarvan af te wijken en of hiermee niet onbedoeld de deur op een kier wordt gezet voor het doordrukken van zaken.

Met het ontwerpbesluit Bgiw is het amendement Erkens c.s.⁴ verder uitgewerkt en zijn er instructieregels opgenomen om de betaalbaarheid voor eindgebruikers in de wijk, namelijk woningeigenaren en huurders, te waarborgen. Daartoe moeten gemeenten 1) waarborgen dat de verwachte

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20.

kosten voor ten minste 70% van de woningen binnen het warmtetransitiegebied niet mogen uitstijgen boven de verwachte baten en 2) rekening houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen voor de maandlasten.

Met het percentage van 70% wordt invulling gegeven aan de strekking van dit amendement dat de aanpak van de gemeente betaalbaar moet zijn voor het overgrote deel van de wijk. Het moet vanuit financieel-economisch perspectief dus een verstandige en redelijke aanpak zijn. Het is een bewuste keuze om de ondergrens niet op 100% te zetten of een norm voor een maximale overschrijding in te voeren. Dit zou er namelijk toe kunnen leiden dat aanpakken die voor het overgrote deel van de wijk verstandig en redelijk zijn geen doorgang kunnen vinden als de maatregelen niet voor alle bewoners precies uitkomen of leiden tot een beperkt aantal uitschieters die op andere wijze kunnen worden opgevangen. Bijvoorbeeld in situaties dat de bewoners voor wie het niet precies uitkomt dat wel kunnen dragen, omdat ze voldoende draagkracht hebben. Of ingeval dat de aanpak ook voordelen oplevert die niet direct worden meegenomen in de berekening, zoals meer comfort, een beter binnenklimaat en een hogere woningwaarde.

Dat wil niet zeggen dat de gemeente geen aandacht hoeft te besteden aan huishoudens die de verduurzamingsmaatregelen niet terugverdienen. De inzet is namelijk dat iedereen mee kan doen. Gemeenten moeten daarom rekening houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen voor de maandlasten en met oog voor kwetsbare afnemers.

Binnen de Omgevingswet zijn verschillende soorten instructieregels mogelijk, waaronder «waarborgen dat» en «rekening houden met». De instructieregel «waarborgen dat» betekent dat gemeenten deze instructieregel in acht moeten nemen en daar niet van kunnen afwijken. Dit geldt voor de instructieregel dat gemeenten moeten waarborgen dat de verwachte kosten voor tenminste 70% van de woningen binnen het warmtetransitiegebied niet mogen uitstijgen boven de verwachte baten (artikel 5.131e van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

De instructieregel «rekening houden met» betekent dat het onderwerp een zwaarwegende positie in de belangenafweging van een gemeente moet krijgen. Dit geldt voor de instructieregel dat gemeenten rekening moeten houden met de financiële haalbaarheid (artikel 5.131f van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Ook andere belangen kunnen een rol spelen binnen de bredere belangenafweging van een gemeente. Voorbeelden zijn 1) de verwachte nationale kosten van de keuze voor een bepaalde warmtetechniek, 2) draagvlak voor de aanpak naar aanleiding van inspraak en participatie en 3) de technische haalbaarheid, zoals de capaciteit en beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening. Die belangenafweging is aan gemeenten zelf. Vervolgens houdt de provincie interbestuurlijk toezicht.⁵ Bij de instructieregel «rekening houden met» dienen gemeenten het te motiveren als zij afwijken van een bepaald belang. Naar verwachting zullen de gevolgen voor de maandlasten een zwaarwegende positie krijgen in de belangenafweging van de gemeente, omdat die een rol zal spelen bij het draagvlak voor de gemeentelijke aanpak. De gemeente kan bijvoorbeeld om die reden en mits goed gemotiveerd afwijken van het alternatief met de laagste nationale kosten. Om meer inzage te geven in hoe die instructieregels uit kunnen werken worden hieronder twee fictieve voorbeelden geschetst.

⁵ Zie ook par. 7.2 van de nota van toelichting bij het Bgiw.

Fictief voorbeeld 1

Voorbeeldgemeente 1 hecht veel waarde aan het belang van financiële haalbaarheid voor eindgebruikers, ook in relatie tot andere belangen zoals de verwachte nationale kosten en de technische haalbaarheid, en zet in op een lokale warmtetransitie die sociaal-economische verschillen verkleint. De gevolgen van twee warmte-alternatieven voor de maandlasten van de eindgebruikers liggen dichtbij elkaar. Gemiddeld genomen is alternatief A net wat aantrekkelijker dan alternatief B. Ook blijkt uit de berekening dat alternatief A zich voor 85% van de wijk over de levensduur van de investering terugverdient, terwijl dit voor alternatief B 75% betreft en de gemeente dus in beide gevallen voldoet aan de waarborg van tenminste 70%. Daar staat tegenover dat de spreiding in de gevolgen voor de maandlasten van tussen de groep eindgebruikers van alternatief A een stuk groter is en dat er meer negatieve uitschieters te verwachten zijn. Op basis van deze toets vooraf is de gemeente van mening dat alternatief B de voorkeur geniet, omdat deze optie naar mening van de gemeente beter past bij hun inzet.

Fictief voorbeeld 2

Voorbeeldgemeente 2 hecht veel waarde aan het belang van de betaalbaarheid voor eindgebruikers, ook in relatie tot andere belangen zoals de verwachte nationale kosten en de technische haalbaarheid. Tegelijkertijd heeft de gemeente weinig plek voor de ruimtelijke inpassing van een duurzaam alternatief, zoals de benodigde ruimte voor de plaatsing van extra transformatorhuisjes bovengronds of een warmtenet ondergronds. Op basis van de toets vooraf is de inschatting dat de verwachte betaalbaarheid van twee alternatieven dichtbij elkaar ligt, maar alternatief A beter scoort. Daar staat tegenover dat alternatief B minder ruimtelijke inpassing behoeft. Met het oog op de beschikbare ruimte in de wijk kiest de gemeente voor alternatief B.

[6]

De leden van de PVV-fractie beschrijven dat in de Nota van toelichting is aangegeven dat vrijwillige verduurzaming van de gebouwde omgeving niet toereikend is, omdat bij vrijwillige verduurzaming bijvoorbeeld het gasnet in stand moet worden gehouden voor een kleine groep achterblijvers, wat hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Aansluitend vragen deze leden of er een inschatting kan worden gemaakt wat de verhouding is tussen genoemde maatschappelijke kosten en de maatschappelijke kosten om deze hele transitie te realiseren (inclusief waarborgen betaalbaarheid).

De precieze maatschappelijke kosten en baten van de gehele transitie zijn op dit moment niet te geven. De maatschappelijke kosten en baten van verduurzaming van woningen en gebouwen gaan namelijk verder dan de directe kosten van maatregelen en vermeden kosten van instandhouding of de baten op de energierekening van gebruikers. Een verduurzaamde woning leidt bijvoorbeeld ook tot gezondheidswinst en vermeden zorgkosten⁶, draagt bij aan de aanpak van energiearmoede⁷ en zorgt bijvoorbeeld voor een gezonder binnenklimaat op scholen, wat een positief effect heeft op leerprestaties van kinderen⁸. Ook zijn de

⁶ TNO Rapport Gezondheidskosten en energiearmoede.

⁷ Energiearmoede voorkomen | TNO.

⁸ Slechte lucht in klaslokaal heeft aantoonbaar effect op leerprestaties - Nieuws - Maastricht University.

maatschappelijke kosten en baten geen vaststaand gegeven, maar bijvoorbeeld afhankelijk van de keuzes voor een warmtestrategie in een wijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

[7]

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom twee waarborgen uit de consultatieversie niet zijn opgenomen in het huidige ontwerpbesluit. Het betreft 1) de eis dat burgers die voor een alternatief kiezen moeten kunnen aantonen dat hun alternatief ten minste net zo duurzaam is en 2) de bepaling dat in 2050 het gebruik van aardgas in woningen moet zijn uitgefaseerd.

Het ontwerpbesluit is op een aantal punten aangepast ten aanzien van de versie die in consultatie is gebracht. Onder andere vanwege de reacties die met de internetconsultatie zijn ontvangen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen die gaan over het gelijkwaardigheidsprincipe en op het verbod op fossiele brandstoffen per 1-1-2050.

Keuzevrijheid en het gelijkwaardigheidsprincipe

Keuzevrijheid is een van de waarborgen van de Wgiw. Dit houdt in dat gebouweigenaren, op het moment dat de levering van aardgas eindigt, niet verplicht zijn om aan te sluiten op het (collectieve) alternatief voor aardgas dat de gemeente kiest. In het in consultatie gebrachte ontwerpbesluit was opgenomen dat deze zogenoemde *opt-out* inhield dat een gebouweigenaar een ander alternatief kon kiezen zo lang dat alternatief gelijkwaardig, in dit geval tenminste even duurzaam, zou zijn als het alternatief van de gemeente. Verschillende partijen hebben in reactie op de internetconsultatie verzocht om landelijk meer duidelijkheid te geven over het gelijkwaardige alternatief.

In artikel 4.7 van de Omgevingswet is de mogelijkheid om een gelijkwaardige maatregel te treffen geregeld. Hoe duurzaam het alternatief moet zijn, hangt ervan af hoe duurzaam het alternatief van de gemeente is. Niet in alle situaties is dat alternatief al 100% duurzaam, maar wel met dat perspectief. Dit betekent dat dit per warmtetransitiegebied kan verschillen en dat er door eigenaren extern advies moet worden ingewonnen om de gelijkwaardigheid aan te tonen. Hiermee kon aan de voorkant geen helderheid worden gegeven over welke alternatieven zouden voldoen. Om deze redenen is de *opt-out* op basis van gelijkwaardigheid losgelaten.

Met de aanpassingen in het ontwerpbesluit moet het alternatief nu alleen voldoen aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (artikelen 4.248a en 5.21.0a van het Besluit bouwwerken leefomgeving). Dit betekent dat het alternatief geen fossiele brandstoffen mag verbruiken en minimaal moet voldoen aan een grenswaarde voor de energieprestatie van een technisch bouwsysteem: een maximale grenswaarde van 0,7. Op deze manier is er altijd een energie-efficiënt alternatief voor handen en hoeft de eigenaar geen ingewikkelde berekening te laten uitvoeren, bijvoorbeeld door het inhuren van een energieadviseur, of het alternatief gelijkwaardig is aan de aanpak van de gemeente. Belangrijke voordelen hiervan zijn eenduidigheid en eenvoud: dat wat de gebouweigenaar mag realiseren als alternatief op aardgas wordt voor alle wijken op gelijke wijze vastgesteld.

Het doel van dit besluit is het creëren van een bevoegdheid voor gemeenten om wijken aan te wijzen die op termijn overstappen op een duurzame energievoorziening, mits aan alle waarborgen kan worden voldaan.

Een algemeen verbod op fossiele brandstoffen in het Besluit bouwwerken leefomgeving zorgde er echter voor dat niet de overheid, maar de gebouweigenaar uiteindelijk zelf verantwoordelijk is voor de overstap naar een duurzame energievoorziening, ook als de gemeente de betreffende wijk niet aanwijst. Neem het voorbeeld van een situatie waarbij een gemeente een wijk wel zou willen aanwijzen, maar niet aan alle waarborgen kan voldoen. Daarnaast zijn er situaties denkbaar waarbij de beschikbaarheid van een duurzaam alternatief niet tijdig kan worden gerealiseerd. In dergelijke situaties kan er vervolgens niet van de gebouweigenaren verwacht worden dat zij vervolgens die verantwoordelijkheid kunnen dragen.

Om deze reden is besloten het ontwerpbesluit aan te passen en de bepaling die ziet op het verbod per 1 januari 2050 te schrappen. Dat laat onverlet dat het streven is om de gebouwde omgeving per 1 januari 2050 fossielvrij te maken. De Wgiw en Bgiw dragen daar ook aan bij. Daarnaast voorziet de implementatie van de EPBD IV⁹ erin dat alle gebouwen in 2050 emissievrij zijn.

[8]

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wanneer gemeenten voldoen aan de instructieregel om rekening te houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen voor de maandlasten, of de regering bereid is om dit te concretiseren en welke handvatten gemeenten worden geboden om aan deze instructieregel te voldoen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hierbij hoe, en op basis van welke data, gemeenten in individuele gevallen tijdig kunnen inspringen. De leden van deze fractie welke mogelijkheden de regering ziet om een vangnet te bieden voor de groep huishoudens die de verduurzamingsmaatregel naar verwachting niet terugverdient en in het geval er schrijnende gevallen ontstaan. Vervolgens vragen deze leden de regering om te reflecteren op de stelling dat het voor het goed borgen van betaalbaarheid van belang is dat er langjarig duidelijkheid is over de beschikbaarheid van beschikbare subsidies en regelingen.

De instructieregel «rekening houden met» in de Omgevingswet betekent dat de gevolgen voor de financiële haalbaarheid, waaronder voor de maandlasten, een zwaarwegend belang zijn binnen de bredere belangenafweging van de gemeente. Ook andere belangen kunnen een rol spelen, zoals de verwachte nationale kosten van de aanpak, draagvlak naar aanleiding van inspraak en participatie en de technische haalbaarheid, zoals de capaciteit en beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening. Die belangenafweging is aan gemeenten zelf. Vervolgens houdt de provincie interbestuurlijk toezicht. In antwoord op vraag 5 wordt uitgebreider ingegaan op deze vraag.

Van gemeenten wordt bij de voorgenomen aanwijzing van een warmte-transitiegebied in het omgevingsplan gevraagd om de verwachte betaalbaarheid voor eindgebruikers te berekenen om zo als toets vooraf

⁹ Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking). Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4107.

inzicht te krijgen in de verwachte gevolgen voor de groep eindgebruikers, zoals eigenaar-bewoners en huurders. Gemeenten moeten hierbij rekening houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen voor de maandlasten, en voor de groep kwetsbare afnemers, bijvoorbeeld door goed in kaart te brengen in welke mate er sprake is van energiearme huishoudens in de desbetreffende wijk of buurt. Gemeenten kunnen hierbij gebruik maken van de energiearmoedekaart¹⁰ en gegevens over de sociaal-economische status van een wijk of buurt¹¹. Van gemeenten wordt niet verwacht of gevraagd om een berekening per individuele woning of huishouden uit te voeren.

De regering benadrukt dat het verduurzamen van wijken alleen lukt als iedereen mee kan doen en de maatregelen betaalbaar zijn. Daarom is het ook van belang dat gemeenten rekening houden met de financiële haalbaarheid. Gemeenten kunnen tot op zekere hoogte zelf sturen op de betaalbaarheid voor eindgebruikers, bijvoorbeeld met keuzes voor een bepaalde techniek en de selectie en afbakening van de gebieden. Ook is het van belang dat andere randvoorwaarden op orde zijn. Zo zet de Rijksoverheid verschillende instrumenten in, waaronder financiering, subsidiëring, normering, beprijzing en ondersteuning. Op dit moment dragen onder andere subsidies, specifieke uitkeringen aan gemeenten en leningen en regelingen zoals de ISDE SVVE, SVOH, de lokale aanpak van het Nationaal isolatieprogramma en het Warmtefonds bij aan de betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen.

Zoals aangegeven in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt er een verkenning uitgevoerd naar opties voor aanvullend flankerend beleid, en de wenselijkheid daarvan, die bijdragen aan de betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen als gevolg van de aanpak van een gemeente voor het warmtetransitiegebied, bijvoorbeeld voor de groep kwetsbare afnemers en om eventuele schrijnende situaties in de aangewezen wijk te voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan middelen ten behoeve van het verkleinen van een betaalbaarheidstekort voor de groep voor wie de maatregelen zich niet over de levensduur terugverdienen en een vangnet ten behoeve van de groep kwetsbare afnemers, waaronder mogelijke schrijnende situaties.

De besluitvorming over eventuele aanvullende middelen ten aanzien van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, ook na 2030, en aanvullend flankerend beleid is aan een nieuw kabinet.

[9]

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering meer duidelijkheid kan bieden over de wijze waarop utiliteitsbouw moet worden meegenomen in warmtetransitiegebieden, en verwijst hierbij specifiek naar gebouwgebonden en energiegebonden energiegebruik. Ook vragen deze leden of kan worden gereflecteerd op of er voldoende informatie beschikbaar is over het energiegebruik van bedrijven om de balans tussen gebouwgebonden en energiegebonden energiegebruik te bepalen?

Veel bedrijven en instellingen zoals bakkers, stomerijen, winkels, horeca en zwembaden gebruiken op dit moment aardgas voor het verwarmen van het gebouw en voor bedrijfsprocessen. De aanwijsbevoegdheid heeft betrekking op de verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen en voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, ook op milieubelastende activiteiten. Dit volgt uit artikel 6.12a van de Energiewet, zoals ingevoegd met de Wgiw. Het moet

¹⁰ TNO Energiearmoede kaart Nederland.

¹¹ Sociaal-economische status; scores per wijk en buurt, regio-indeling 2024 | CBS.

dus hoofdzakelijk gaan om de verduurzaming van de warmtevoorziening van gebouwen. Hieronder valt ook utiliteitsbouw.

Buiten de uitzonderingen zoals opgenomen in artikel 5.131d van het Besluit kwaliteit leefomgeving – zoals dat ETS-1-bedrijven niet mogen worden aangewezen – is het verder aan gemeenten welke gebouwen en procesgebonden energiegebruik van milieubelastende activiteiten zij meenemen in de wijkaanpak. Zoals in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is toegelicht hebben gemeenten deze keuze omdat de wijkgerichte aanpak, en bijvoorbeeld ook de infrastructuur van een gasnet, een sterke geografische component kent. Het ligt niet voor de hand om binnen een gebied dat is aangewezen om het gebruik van aardgas op termijn te stoppen een uitzondering te maken voor slechts één of enkele gebruikers, omdat dit onder meer leidt tot hogere kosten voor de samenleving als geheel. Dat geldt óók voor bedrijven en instellingen met procesgebonden aardgasgebruik.

Om gemeenten meer inzicht te geven in de utiliteitsbouw is een dashboard utiliteit in de wijkaanpak ontwikkeld. Dit dashboard geeft op buurtniveau zicht op de aanwezigheid van utiliteitsgebouwen in aantallen en gedifferentieerd naar functie. In het dashboard vinden gemeenten informatie onder meer over het aantal groot- en kleingebruikers aansluitingen en typische energie intensieve bedrijvigheid. Gezien de diversiteit van de utiliteitsbouw is het verder van belang dat gemeenten dit inzicht aanvullen vanuit de praktijk. Daarbij kunnen bijvoorbeeld energiescans van bedrijven behulpzaam zijn. Ook hebben gemeenten in elk geval een beeld bij milieubelastende activiteiten die reeds onder de energiebesparingsplicht vallen. Zij kunnen ook zelf regels stellen ten aanzien van die milieubelastende activiteiten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

[10]

De leden van de NSC-fractie vragen of met de bestaande ondersteuningsprogramma's de motie Postma¹² wordt uitgevoerd. Ook vragen deze leden om helder te schetsen hoe de energiehuizen eruit gaan zien, wanneer deze gerealiseerd zijn, waar huishoudens terecht kunnen die overstappen op een collectieve warmtevoorziening voor dat deze energiehuizen gerealiseerd zijn en of middelen ter beschikking gesteld zijn aan gemeenten om deze energiehuizen te realiseren?

Bestaande ondersteuningsprogramma's, waaronder energieloketten, spelen een belangrijke rol om huishoudens te ondersteunen bij de energietransitie. Inwoners kunnen op dit moment terecht bij hun gemeentelijk energieloket voor vragen over de verduurzaming van hun woning, zo ook voor warmtenetten. Tegelijkertijd is een verdere investering in Energiehuizen wenselijk als instrument om huishoudens en ondernemers in een kwetsbare positie proactief te benaderen, vertrouwen te winnen via persoonlijk contact en hen de begeleiding te bieden die nodig is om te starten met energiebesparende maatregelen. Daar zijn ook middelen voor beschikbaar. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft met zijn update over de inzet van het Sociaal Klimaatplan¹³ op hoofdlijnen geschetst hoe energiehuizen eruit komen te zien. In de eerste helft van 2026 wordt uw Kamer verder geïnformeerd over de stand van zaken en invulling.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 29.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1533.

[11]

De leden van de NSC-fractie vragen welke ondersteuning gemeenten krijgen om de participatie-uitgangspunten van het Programma Aardgas-vrije Wijken te gebruiken en in te zetten en hoe de regering controleert dat gemeenten dit daadwerkelijk meenemen. Ook vragen deze leden of de regering op andere manieren al gebruik kan maken van de lessen uit de proeftuinen?

Draagvlak onder bewoners en andere belanghebbenden is van groot belang in de lokale warmtetransitie. Gemeenten krijgen via een aantal verschillende sporen ondersteuning bij het creëren daarvan. Een groot deel van deze sporen worden door het NPLW uitgevoerd. Dit programma ondersteunt gemeenten bij hun regierol in de overstap naar aardgasvrije gebouwen en een duurzame warmtevoorziening. Dit doen zij door middel van een aantal activiteiten. Het NPLW richt zich voornamelijk op het signaleren en agenderen van kansen en belemmeringen bij uitvoering en beleid, het ondersteunen en informeren van gemeenten over recente ontwikkelingen en kansen en het verbinden van gemeenten aan relevante stakeholders. De proeftuinen aardgasvrije wijken zijn opgezet om ervaring op te doen en lessen te leren over hoe de wijkgerichte aanpak bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving het beste ingericht kan worden.

Op het terrein van participatie zijn in de proeftuinen waardevolle lessen geleerd.

Participatie is mede daarom een belangrijk uitgangspunt binnen het Bgiw. Omdat gebleken is dat participatie maatwerk is, is het niet als een afzonderlijke, juridisch afdwingbare verplichting opgenomen in het besluit zelf, maar is aangesloten bij de huidige regelgeving over participatie in artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit. Hieruit volgt dat gemeenten verplicht zijn om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij beleidsvorming en besluitvorming, waaronder het opstellen van het warmteprogramma. Gemeenten moeten in hun warmteprogramma onderbouwen hoe zij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden hebben betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Het NPLW heeft dan ook veel informatie over participatie beschikbaar, onder meer als onderdeel van de handreiking over het opstellen van het warmteprogramma¹⁴.

[12]

De leden van de NSC-fractie hebben een aantal vragen over de borging van de betaalbaarheid. Deze leden vragen de Minister om aan te geven wanneer gemeenten voldoende rekening hebben gehouden met de stijging van de maandelijkse woonlasten, de financierbaarheid van maatregelen en kwetsbare huishoudens. Vervolgens vragen deze leden om aan te geven of gemeenten daartoe naar het gebiedsniveau of naar een individueel niveau moeten kijken. Ook vragen deze leden om aan te geven welke data beschikbaar zijn voor gemeenten om voldoende rekening te houden met bovenstaande aspecten. De leden van de NSC-fractie vragen of de regering bereid is in het besluit een grondslag op te nemen die ervoor zorgt dat gemeenten in het kader van de warmtetransitie meer informatie over kwetsbare huishoudens kunnen krijgen en om dit uit te werken in de ministeriële regeling. Vervolgens vragen deze leden de regering om uit te leggen of en hoe het kader voor betaalbaarheid voldoende bescherming biedt aan kwetsbare inwoners, inclusief de 30% voor wie de betaalbaarheid niet geborgd hoeft te worden. Ook vragen deze leden de regering om een onderzoek te starten om inzichtelijk te maken welk flankerend beleid nodig is zodat een gemeente bij het besluit

¹⁴ Handreiking Warmteprogramma.

om de bevoegdheid in te zetten, gegarandeerd wordt dat bestaand financieel instrumentarium beschikbaar blijft.

Zoals aangegeven bij het antwoord op de vraag 5 en 8 zien de instructieregels toe op de betaalbaarheid voor de eindgebruiker, zoals woningeigenaren en huurders. Daartoe moeten gemeenten 1) waarborgen dat de verwachte kosten voor tenminste 70% van de woningen binnen het warmtetransitiegebied niet mogen uitstijgen boven de verwachte baten en 2) rekening houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen voor de maandlasten. De instructieregel «rekening houden met» in de Omgevingswet betekent dat de gevolgen voor de maandlasten een zwaarwegend belang is binnen de bredere belangenafweging van de gemeente. Ook andere belangen spelen hierbij een rol, zoals de verwachte nationale kosten van de aanpak, draagvlak naar aanleiding van inspraak en participatie en de technische haalbaarheid, zoals de capaciteit en beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening. Die belangenafweging is aan gemeenten zelf. Vervolgens houdt de provincie interbestuurlijk toezicht. In antwoord op vraag 5 wordt uitgebreider ingegaan op deze vraag.

Zoals beschreven in nota van toelichting bij het ontwerpbesluit zijn de instructieregels gericht op het berekenen van de betaalbaarheid voor eindgebruikers in een wijkaanpak, onder andere op basis van een referentieverbruik van bewoners. Daarmee biedt de berekening een goede, maar geen exacte weergave van de betaalbaarheid voor individuele bewoners of huishoudens. Van gemeenten wordt met het oog op de uitvoerbaarheid van de regels ook niet verwacht om een berekening per individuele woning uit te voeren. Ook niet voor individuele huishoudens die in een financieel kwetsbare positie zitten. Om invulling te geven aan de strekking van het amendement Erkens c.s.¹⁵ ten aanzien van kwetsbare afnemers is het wel van belang dat gemeenten een goed beeld hebben van de groep kwetsbare afnemers in een bepaald gebied. In het antwoord op vraag 8 wordt hiertoe onder andere verwezen naar de energiearmoedekaart en gegevens over de sociaal-economische status van een wijk of buurt.

Ten slotte vraagt de fractie van NSC om een onderzoek naar flankerend beleid. Zoals in het antwoord op vraag 5 en 8 aangegeven, wordt er een verkenning uitgevoerd naar opties voor aanvullend flankerend beleid en de wenselijkheid daarvan, die bijdragen aan de betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen als gevolg van de aanpak van een gemeente voor het warmtetransitiegebied, bijvoorbeeld voor de groep kwetsbare afnemers en om eventuele schrijnende situaties te voorkomen.

De besluitvorming over eventuele aanvullende middelen ten aanzien van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, ook na 2030, en mogelijk aanvullend flankerend beleid is aan een nieuw kabinet. Dit zal invloed hebben op de verwachte betaalbaarheid van de wijkaanpak na 2030 en de mate waarin gemeenten de betaalbaarheid kunnen waarborgen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

[13]

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de toezegging om bij de evaluatie van de Wgiw expliciet te kijken naar de uitvoerbaarheid voor landelijk gelegen gemeenten is uitgewerkt en hoe wordt geborgd dat in de evaluatie ook de specifieke situatie van plattelandsgemeenten en hun bewoners daadwerkelijk centraal komt te staan.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 387, nr. 20.

De leden van de BBB-fractie verwijzen naar de toezegging aan de Eerste Kamer¹⁶, naar aanleiding van vragen van het lid Lievense (BBB), dat bij de uiteindelijke evaluatie van de Wgiw ook naar de uitvoerbaarheid voor landelijk gelegen gemeentes gekeken zal worden. In de Wgiw is erin voorzien dat de Minister vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag doet over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De toezegging zal bij deze evaluatie worden meegenomen. De termijn van vijf jaar is nog niet gestart omdat de wet nog niet in werking is getreden. Vooruitlopend op de evaluatie wordt de voortgang van de wijkaanpak op verschillende manieren gemonitord. Na inwerkingtreding van de wet krijgen gemeenten de bevoegdheid om wijken of gebieden aan te wijzen waar de levering van aardgas zal worden beëindigd. Het is van groot belang dat een dergelijke aanwijzing haalbaar en uitvoerbaar is. Dat betekent dat de gemeente zich er van tevoren van moet vergewissen dat er een passend en betaalbaar alternatief beschikbaar is en dat de uitvoering in de praktijk daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld niet alleen voor stedelijke wijken, maar ook voor gebieden op het platteland, waar de omstandigheden en mogelijkheden vaak anders zijn. In het Bgiw is vastgelegd dat gemeenten de voortgang van de lokale warmtetransitie moeten monitoren (artikel 11.66a van het Besluit kwaliteit leefomgeving) en verslag moeten doen aan de gemeenteraad over de voortgang en resultaten daarvan (artikel 10.49g van het Omgevingsbesluit). Zo wordt vroegtijdig inzicht verkregen in de voortgang van de lokale warmtetransitie, de knelpunten die zich voordoen en bijvoorbeeld ook in de specifieke uitdagingen van onder andere plattelandsgemeenten.

[14]

De leden van de BBB-fractie vragen welke concrete middelen en instrumenten de regering beschikbaar stelt om onrendabele kosten te dekken, zodat warmtenetten, waar passend, haalbaar worden, zonder dat bewoners of gemeenten onevenredig belast worden?

Voor een deel van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving zijn warmtenetten de warmteoplossing met de laagste nationale kosten en daarmee een passende manier om de warmtevraag te verduurzamen¹⁷.

Er bestaan verschillende subsidieregelingen gericht op het wegnemen van de onrendabele top van de verschillende onderdelen van de warmteketen, zoals de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) voor duurzame warmtebronnen, de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) voor de aanleg van het warmtenet en onder andere de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), Subsidieregeling verduurzaming voor vereniging van eigenaars (SVV) en de Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH) voor de gebouweigenaar voor de aansluiting op het warmtenet en in pandige aanpassingen. Daarnaast bestaat er net als voor andere verduurzamingsmaatregelen de mogelijkheid om via het Nationaal Warmtefonds laagdrempelige financiering te krijgen tegen gunstige voorwaarden.

Voor een deel van deze regelingen is budget uit het Klimaatfonds beschikbaar tot 2030. Over onder meer de SDE++ en SAH is eerder besluitvorming over continuering aan de orde.

In aanvulling op het bestaande instrumentarium zijn in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026 middelen toegekend voor een garantieregeling warmtenetten (€ 174,5 miljoen) en een nationale deelneming warmte (€ 87 miljoen). Deze instrumenten ondersteunen de ontwikkeling

¹⁶ Toezegging Wetsevaluatie (36.387) (T03940) - Eerste Kamer der Staten-Generaal.

¹⁷ Actualisatie Startanalyse aardgasvrije buurten 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving.

van warmtenetten, door warmtebedrijven toegang te bieden tot private financiering onder gunstigere voorwaarden. Hierdoor dalen de kosten en het benodigde publieke kapitaal.

Afsluitend, in de Wet collectieve warmte (Wcw) is opgenomen dat fase 2 van de kosten gebaseerde tariefregulering pas ingevoerd wordt nadat de relatieve betaalbaarheid van warmte gewaarborgd is.

[15]

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de aanwijsbevoegdheid en bijbehorende verplichtingen de spanning tussen de nieuwbouwopgave en verduurzaming vergroot en welke aanvullende maatregelen worden overwogen om ervoor te zorgen dat corporaties én blijven bouwen én verduurzamen.

In de Nationale Prestatieafspraken (NPA) zijn afspraken gemaakt tussen Aedes, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over zowel nieuwbouw, betaalbaarheid, leefbaarheid als duurzaamheid. Het geheel is één pakket. Als corporaties voldoen aan de doelstellingen op nieuwbouw, is er nog voldoende ruimte over om ook te investeren in verduurzaming. De inschatting is dat 95% van de volkshuisvestelijke opgave haalbaar is. In een aantal regio's sprake is van een financieel tekort. Een groot deel van deze regionale tekorten kan met aanvullende regionale of provinciale solidariteit tussen corporaties worden opgevangen. Het één gaat in principe niet ten koste van het ander.

Verduurzaming van woningen kan zorgen voor meer comfort voor de huurder en een beter betaalbare energierekening. Zowel de bestaande voorraad op orde houden (leefbaarheid, kwaliteit, comfort) als het bijbouwen van woningen is essentieel voor een gezonde sociale huursector. De NPA omvatten onder andere de doelstelling van 450.000 aardgasvrije huurwoningen in 2034. Van alle genoemde partijen wordt hiervoor inzet verwacht, waaronder de inwerkingtreding van wet- en regelgeving zoals de Wgiw en Wcw en het vaststellen van warmteprogramma's door gemeenten. De aanwijsbevoegdheid en bijbehorende verplichtingen zijn dus ook ondersteunend aan de reeds afgesproken doelstellingen in de NPA. Er is daarmee geen sprake van een aanvullende druk of dat het aardgasvrij maken van huurwoningen ten koste gaat van de nieuwbouwafspraken.

Gemeenten hebben daarnaast vaak nauw contact over de warmteplannen met de woningcorporaties die in een desbetreffende wijk, buurt of dorpskern bezit hebben, bijvoorbeeld over de mogelijke inzet van de aanwijsbevoegdheid en het onderling afstemmen van duurzame warmteplannen.

[16]

De leden van de BBB-fractie geven aan dat veel gemeenten, met name kleinere plattelandsgemeenten, onvoldoende middelen en personeel hebben voor de complexe berekeningen en planningen die de warmte-transitie vergt en vragen hoe wordt gewaarborgd dat deze gemeenten structureel en specifiek ondersteund worden met middelen en expertise.

Gemeenten krijgen met de Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE, tot en met 2025) en via het gemeentefonds (tot en met 2030) middelen voor de uitvoering van het decentrale klimaat- en energiebeleid en worden door het NPLW ondersteund, bijvoorbeeld door middel van het ondersteuningsaanbod bij het opstellen van een warmteprogramma. Ook geeft het NPLW met praktijk-

voorbeelden inzicht in de voortgang van de warmtetransitie en aanpakken van verschillende gemeenten en kunnen andere specifieke uitkeringen aan gemeenten, zoals de SPUK lokale aanpak isolatie, deels gebruikt worden voor gemeentelijke uitvoeringskosten en het ondersteunen van bewoners bij het verduurzamen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

[17]

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om een harde woonlastennorm op te nemen, zodat voor bijvoorbeeld 90% van de bewoners de maandlasten niet stijgen ten opzichte van het gasreferentie-scenario, en voor de resterende groep een duidelijke limiet wordt vastgelegd. Ook vragen deze leden waarom niet is gekozen voor een resultaatsnorm in plaats van het vrijblijvende «rekening houden met». De leden van de SP-fractie vragen wanneer een gemeente voldoende rekening heeft gehouden met de stijging van maandlasten, de financierbaarheid van maatregelen en kwetsbare huishoudens; of dit moet gebeuren op individueel niveau of op gebiedsniveau en welke data beschikbaar zijn voor gemeenten om betaalbaarheid en kwetsbaarheid te toetsen. Vervolgens vragen deze leden of de regering bereid is om in het besluit een grondslag op te nemen die gemeenten toegang geeft tot noodzakelijke gegevens over kwetsbare huishoudens.

Nee, de regering neemt met het oog op de uitvoerbaarheid van de transitie geen harde woonlastennorm op. Zoals aangegeven bij het antwoord op de vraag 5 en 8 bevat het ontwerpbesluit met de instructieregels wel waarborgen voor de betaalbaarheid voor eindgebruikers, zoals woningeigenaren en huurders. Daartoe moeten gemeenten 1) waarborgen dat de verwachte kosten voor tenminste 70% van de woningen binnen het warmtetransitiegebied niet mogen uitstijgen boven de verwachte baten en 2) rekening houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen voor de maandlasten.

De regering heeft ook met het oog op de uitvoerbaarheid van de transitie geen resultaatsnorm opgenomen voor de financiële haalbaarheid, waaronder de maandlasten. De instructieregel «rekening houden met» in de Omgevingswet betekent de gevolgen voor de maandlasten een zwaarwegend belang zijn binnen de bredere belangenafweging van de gemeente. Ook andere belangen spelen hierbij een rol, zoals de verwachte nationale kosten van de aanpak, draagvlak naar aanleiding van inspraak en participatie en de technische haalbaarheid, zoals de capaciteit en beschikbaarheid van de alternatieve energievoorziening. Die belangenafweging is aan gemeenten zelf. Vervolgens houdt de provincie interbestuurlijk toezicht. In antwoord op vraag 5 wordt uitgebreider ingegaan op deze vraag.

Bij het rekening houden met de financiële haalbaarheid moeten gemeenten ook oog hebben voor de groep kwetsbare afnemers. Bijvoorbeeld door goed in kaart te brengen in welke mate er sprake is van energiearme huishoudens in de desbetreffende wijk of buurt. Gemeenten kunnen hierbij gebruik maken van de energiearmoedekaart¹⁸ en gegevens over de sociaal-economische status van een wijk of buurt¹⁹.

De precieze rekenregels waarmee gemeenten moeten berekenen of het plan van een gemeente voor een wijk, buurt of dorpskern voldoet aan de instructieregels betaalbaarheid worden uitgewerkt in de ministeriële

¹⁸ TNO Energiearmoede kaart Nederland.

¹⁹ Sociaal-economische status; scores per wijk en buurt, regio-indeling 2024 | CBS.

regeling, de Omgevingsregeling. Deze regeling zal meer duidelijkheid geven over de data, aannames en uitgangspunten die gemeenten voor het berekenen van de betaalbaarheid moeten gebruiken. Hierbij is relevant dat de instructieregels gericht zijn op het berekenen van de betaalbaarheid voor de groep eindgebruikers in een wijkaanpak, onder andere op basis van een referentieverbruik van bewoners, en de spreiding daartussen. Daarmee is de berekening geen exacte weergave van de betaalbaarheid voor individuele bewoners of huishoudens. Zo kan het werkelijke energieverbruik en het energiecontract van een bewoner invloed hebben op de verhouding tussen de kosten en baten van verduurzaming na investering. In lijn met deze toelichting, en dat gemeenten ook omwille van de uitvoerbaarheid niet wordt gevraagd om berekeningen per individueel huishouden uit te voeren, vragen we van gemeenten ook niet om de gevolgen voor de maandlasten per individueel huishouden te berekenen. Een aparte grondslag voor de verwerking van dit soort persoonsgegevens is dan ook niet voorzien.

[18]

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering verwacht dat gemeenten op basis van tijdelijke instrumenten betaalbaarheid structureel kunnen garanderen. Deze leden vragen of de regering bereid is om te onderzoeken welk structureel flankerend beleid nodig is om betaalbaarheid te garanderen.

De regering benadrukt dat het verduurzamen van wijken alleen lukt als iedereen mee kan doen en de maatregelen betaalbaar zijn. Gemeenten kunnen tot op zekere hoogte zelf sturen op de betaalbaarheid van een wijkaanpak, bijvoorbeeld met keuzes voor een bepaalde warmtetechniek en de selectie en afbakening van de gebieden. Daarnaast moeten ook andere randvoorwaarden op orde zijn. De Rijksoverheid zet hier verschillende instrumenten voor in. Zo dragen op dit moment subsidies en regelingen zoals de ISDE, lokale aanpak van het Nationaal isolatieprogramma en het Warmtefonds bij aan de betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen. Veel van deze middelen lopen uiterlijk tot 2030.

Zoals aangegeven in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt er een verkenning uitgevoerd naar opties voor aanvullend flankerend beleid, en de wenselijkheid daarvan, die bijdragen aan de betaalbaarheid van verduurzamingsmaatregelen als gevolg van de aanpak van een gemeente voor het warmtetransitiegebied, bijvoorbeeld voor de groep kwetsbare afnemers en om eventuele schrijnende situaties te voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan middelen ten behoeve van het verkleinen van een betaalbaarheidstekort voor de groep voor wie de maatregelen zich niet over de levensduur terugverdienen en een vangnet ten behoeve van de groep kwetsbare afnemers, waaronder mogelijke schrijnende situaties.

De besluitvorming over eventuele aanvullende middelen ten aanzien van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, ook na 2030, en mogelijk aanvullend flankerend beleid is aan een nieuw kabinet. Dit zal invloed hebben op de verwachte betaalbaarheid van de wijkaanpak na 2030 en de mate waarin gemeenten de betaalbaarheid kunnen waarborgen.

[19]

De leden van de SP-fractie wijzen op signalen dat de Wgiw kan worden gebruikt om aansluiting op een warmtenet bij huurders als «dringende werkzaamheden» te bestempelen en daarmee medewerking af te dwingen. Vervolgens vragen deze leden of dit in lijn is met het uitgangspunt van keuzevrijheid en betaalbaarheid, hoe wordt voorkomen dat huurders in de praktijk geen zeggenschap meer hebben, terwijl hun

woonlasten kunnen stijgen, en of de regering bereid is om expliciet vast te leggen dat de Wgiw niet mag worden ingezet als dwangmiddel zonder harde waarborgen voor betaalbaarheid en zonder duidelijke instemmingsrechten voor huurders.

Het ontwerpbesluit versterkt de positie van huurders door instructieregels die zijn opgenomen om de betaalbaarheid voor eindgebruikers, waaronder huurders, te waarborgen. Gemeenten moeten rekening houden met de financiële haalbaarheid, waaronder de gevolgen voor de maandlasten. Voor huurders betreft dit de verwachte verandering in maandelijkse energiekosten van de huurder (eventueel als onderdeel van de servicekosten); en de verwachte verandering in maandelijkse huurprijs van de huurder (artikel 5.131i, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

De Wgiw en het ontwerpbesluit leiden hierbij niet tot wijziging van artikel 220 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en daardoor niet tot wijziging van het begrip dringende werkzaamheden. Dit betekent dat van dringende werkzaamheden sprake kan zijn als de verhuurder op een bepaald moment moet voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het omgevingsplan, en waarop bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd als sprake is van een onvrijwillige verhuurder die niet meedoet aan de energietransitie. Ook als het moment waarop het transport van aardgas wordt gestopt nog niet is aangebroken, kan er sprake zijn van dringende werkzaamheden. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het uitstellen van de woningaanpassing leidt tot het missen van een groot renovatiemoment en daarmee tot grote financiële schade voor de verhuurder. Dat de werkzaamheden op een gegeven moment kwalificeren als «dringend», betekent dat doorberekening in de huur in principe niet mogelijk is; het belang van de huurder wordt dan dus daardoor in principe niet geschaad. Dat doorberekening in de huur in principe niet mogelijk is bij dringende werkzaamheden, kan dan ook dienen als prikkel voor verhuurders om tijdig redelijke renovatievoorstellen te doen, rekening houdende met de voorkeuren van huurders en de betaalbaarheid voor huurders. Een huurder kan vervolgens afwegen of hij wil instemmen met de aansluiting op een warmtenet gezien enerzijds de omvang van de renovatie en bijbehorende kosten en anderzijds de gevolgen daarvan voor zijn woonlasten en hoger wooncomfort.

Aansluitend is in de memorie van toelichting bij de Wgiw ingegaan op de aansluiting op een warmtenet door gebruikmaking van de Wgiw. De Wgiw borgt dat het proces bij aansluiting en de besluitvorming bij aansluiting op een warmtenet door de inbedding in de Omgevingswet – en dus ook goede participatie en een helder democratisch proces – zorgvuldig verloopt.

Huurders hebben hierdoor, net als andere bewoners, en gebouwgeenaren, de mogelijkheid inbreng te leveren bij de totstandkoming van het warmteprogramma en vervolgens de wijziging van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld door te participeren of een zienswijze in te dienen bij het ontwerpbesluit tot vaststelling (of wijziging) van het (warmte)programma of het omgevingsplan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

[20]

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat de uitvoeringsplicht proportioneel is op het moment dat onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke haalbaarheid en betaalbaarheid ervan. Deze leden vragen of het bij de (on)haalbaarheid van een wijkaanpak ook gaat om de

borging van de betaalbaarheid, en niet alleen om de technische haalbaarheid.

De bescherming van, en duidelijkheid voor, de burger is een belangrijke reden om de uitvoeringsplicht in het ontwerpbesluit op te nemen. Burgers en andere partijen in een wijk zullen zich op de keuzes in het warmteprogramma willen voorbereiden. De aankondiging en het voornemen om de aanwijsbevoegdheid in een bepaald gebied te willen inzetten is niet vrijblijvend. Het voorkomt dat een gemeente het voornemen om de aanwijsbevoegdheid in een bepaalde wijk of buurt wel aankondigt, maar uiteindelijk – zonder dat verder en gemotiveerd toe te lichten – niet uitvoert. Dit zou tot onduidelijkheid bij gebouw eigenaren en -gebruikers kunnen leiden. Dat de aankondiging niet vrijblijvend is, is ook relevant gelet op de doelstelling om de gebouwde omgeving per 1-1-2050 fossielvrij te maken.²⁰

Tegelijkertijd vragen we gemeenten ook niet om het ondoenlijke te doen. De uitvoeringsplicht is niet absoluut. De impact van de uitvoeringsplicht kan variëren door de inhoud van het warmteprogramma, bijvoorbeeld als een breed scala van maatregelen die niet allemaal gelijktijdig hoeven te worden geëffectueerd, of als het warmteprogramma ruimte laat voor de volgorde of datum van ingang van de maatregelen. Een gemeente kan daarnaast het warmteprogramma (bijvoorbeeld tijdens de actualisatie van het warmteprogramma binnen vijf jaar) wijzigen, bijvoorbeeld als nieuwe inzichten er aanleiding toe geven om de plannen van de gemeente aan te passen en/of de aanwijsbevoegdheid niet of later in te zetten. Neem het voorbeeld van een gemeente die overweegt om in een bepaalde wijk, buurt of dorpskern de aanwijsbevoegdheid in te zetten en daartoe ter voorbereiding van het warmteprogramma een inschatting maakt van de betaalbaarheid van de aanpak voor dat gebied. Het zou zo kunnen zijn dat de factoren die de betaalbaarheid in sterke mate beïnvloeden, zoals de investeringskosten en verwachte energieprijzen, de jaren daarop sterk wijzigen en de verwachte betaalbaarheid negatief beïnvloeden. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente verwacht niet meer te kunnen voldoen aan de instructieregels voor het omgevingsplan over betaalbaarheid. Als de gemeente niet kan voldoen aan de instructieregels betaalbaarheid en de betaalbaarheid niet kan waarborgen, kan de gemeente de aanwijsbevoegdheid niet inzetten. De gemeente kan vervolgens het warmteprogramma wijzigen, bijvoorbeeld door te kiezen voor een andere techniek, timing of het voornemen om de aanwijsbevoegdheid in te zetten wijzigen. Door de wijziging van het warmteprogramma is de gemeente dan niet gehouden aan de plicht om de aanwijsbevoegdheid in dat gebied in te zetten die uit het vorige warmteprogramma volgde. Kortom, bij het uitvoeren van het warmteprogramma gaat het naast de technische haalbaarheid zeker ook om borging van de betaalbaarheid.

De controle op de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen – ook als er geen uitvoeringsplicht geldt – ligt bij de vertegenwoordigende organen waaronder de provincie.²¹

[20]

De leden van de SGP-fractie vragen of er meer duidelijkheid kan worden gegeven over de bedrijven en bedrijfsprocessen die wel of niet meegenomen mogen worden in de aanwijzingsbevoegdheid en hoe ervoor wordt gezorgd dat gemeenten meer inzicht krijgen in de mate waarin bedrijven aardgas nodig hebben voor hun bedrijfsprocessen.

²⁰ Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4 (nader rapport Wgiw).

²¹ Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 3, p. 128–129.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 9.

[21]

De leden van de SGP-fractie verwijzen naar de vormgeving van de instructieregels betaalbaarheid en vragen hoe de regering in dit verband de wens ziet om rekening te houden met de 5% meest kwetsbare huishouden en op welke wijze ervoor wordt gezorgd dat gemeenten voldoende inzicht krijgen in de groep meest kwetsbare huishoudens.

Met het ontwerpbesluit is het amendement Erkens c.s.²² verder uitgewerkt en zijn er instructieregels opgenomen om de betaalbaarheid voor eindgebruikers, zoals woningeigenaren en huurders, in de wijk te waarborgen. Het amendement Erkens c.s. benadrukt hierbij de positie van kwetsbare afnemers als bedoeld in artikel 28 van de Elektriciteitsrichtlijn²³. Deze richtlijn beschrijft dat voor het begrip kwetsbare afnemers gekeken kan worden naar inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van huizen en kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen.

Deze richtlijn is o.a. geïmplementeerd in de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas. In deze Regeling is het begrip kwetsbare afnemer uit de Elektriciteitsrichtlijn alsmede de Gasrichtlijn²⁴ geïmplementeerd, waarbij onder kwetsbare consument moet worden verstaan: een kleinverbruiker voor wie de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of gas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker.²⁵ Echter, bij de warmtransitie zitten de risico's niet zozeer in gezondheidsrisico's, maar in de betaalbaarheid voor bepaalde afnemers.

Het begrip van kwetsbare afnemer uit de Elektriciteitsrichtlijn sluit daarnaast nauw aan bij het beleid voor energiearmoede en de definitie van energiearme huishoudens die daarbij wordt gehanteerd: «het gebrek aan toegang van een huishouden tot betaalbare essentiële energie-diensten die de basis vormen voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, als gevolg van een combinatie van factoren, waaronder onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven, slechte energetische kwaliteit van woningen en weinig investeringsmogelijkheden voor verduurzaming»²⁶. Deze invulling van het begrip is beter toepasselijk voor de warmtetransitie. In de verder uit te werken ministeriële regeling Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie zal nader invulling worden gegeven aan het begrip kwetsbare afnemers bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid.

²² Kamerstukken II 2023/34, 36 387, nr. 20.

²³ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (herschikking).

²⁴ Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (herschikking).

²⁵ Zie artikel 1 van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas.

²⁶ Zie ook: Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking).

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 17 wordt van gemeenten, onder andere omwille van de uitvoerbaarheid, niet gevraagd om berekeningen per individueel huishouden uit te voeren. Wel vragen we van gemeenten om de gebieden waar ze mee aan de slag willen goed in kaart te brengen, waaronder een beeld te hebben van het aantal energiearme huishoudens in het voorziene warmtetransitiegebied. Dit wordt verder toegelicht bij het antwoord op vragen 8 en 17.

[22]

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat gemeenten voldoende ruimte krijgen om bijvoorbeeld via gemeentelijke verduurzamingsregelingen ondersteuning voor langere termijn te bieden, zeker ook met het oog op de genoemde kwetsbare huishoudens.

Om een duurzame en aardgasvrije woning voor iedereen binnen bereik te brengen, zet het Rijk in op een mix van instrumenten, waaronder financiering, subsidiëring, normering, beprijzing en ondersteuning. Zo zijn er op dit moment middelen beschikbaar voor de ISDE, lokale aanpak van het Nationaal isolatieprogramma en het Warmtefonds.

In aanvulling op de instructieregels betaalbaarheid in het ontwerpbesluit worden rekenregels uitgewerkt bij ministeriële regeling, in de Omgevingsregeling. De rekenregels zullen bestaan uit regels over de gegevens, aannames en uitgangspunten waarmee gemeenten de betaalbaarheid berekenen. Een belangrijk uitgangspunt bij de rekenregels is om uit te gaan van bestaand en aangekondigd beleid, ook ten aanzien de beschikbare subsidies en regelingen die bijdragen aan de betaalbaarheid en de tijdelijkheid daarvan. Zo zijn op dit moment veel middelen uiterlijk tot en met 2030 beschikbaar.

Zoals in het antwoord op vraag 5 en 8 aangegeven wordt er een verkenning uitgevoerd naar opties voor aanvullend flankerend beleid en is de besluitvorming over eventuele aanvullende middelen ten aanzien van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, ook na 2030 en mogelijk aanvullend flankerend beleid, aan een nieuw kabinet.

[23]

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister gemeenten meer tijd wil geven voor het vaststellen van een warmteprogramma?

Ja. Ik begrijp de zorgen over de datum voor het vaststellen van het warmteprogramma en ben voornemens om deze datum voor de verplichte vaststelling van het eerste warmteprogramma aan te passen naar 31 december 2027.

Een belangrijke reden voor deze aanpassing is dat de inwerkingtreding van de Wgiw, het Bgiw en de Regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Rgiw) nu voorzien is voor 1 juli 2026 in plaats van 1 januari 2026. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure waar gemeenten aan gehouden zijn om tot de vaststelling van het warmteprogramma te komen, en waar bijvoorbeeld bewoners hun zienswijze kunnen indienen, kent een beslistermijn van 6 maanden, die verlengd kan worden met 6 weken. Daarvoor zal nog een participatieproces worden doorlopen. Omdat het niet in de rede ligt dat gemeenten op de dag van de inwerkingtreding van de Wgiw en Bgiw het ontwerp-warmteprogramma ter inzage voorleggen – en dus naar verwachting mogelijk tot na 31 december 2026 nodig hebben om het warmteprogramma vast te stellen – geven we gemeenten meer tijd voor het vaststellen van het eerste warmteprogramma.

Dit neemt niet weg dat het gemeente ook vrij staat om het warmteprogramma eerder dan 31 december 2027 vast te stellen. Zo geeft een vastgesteld warmteprogramma duidelijkheid aan bewoners en andere belanghebbenden over de plannen van gemeenten voor de lokale warmtetransitie.

[24]

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er is gekozen voor het aanscherpen van de energieprestatie voor technische bouwsystemen in een warmtetransitiegebied en of de Minister bereid is om deze aanscherping te heroverwegen.

Met de aanpassing van het ontwerpbesluit hoeft een alternatief dat als invulling van de *opt-out* wordt gekozen niet langer een met het gemeentelijk alternatief gelijkwaardige maatregel te zijn, maar moet die minimaal voldoen aan een te hanteren grenswaarde voor de energieprestatie. Op deze manier is er altijd een alternatief voorhanden, is deze grenswaarde in alle wijken hetzelfde en hoeft de eigenaar geen ingewikkelde berekening te laten uitvoeren of het alternatief gelijkwaardig is aan het gemeentelijke alternatief.

Hierbij wordt de energieprestatie van technische bouwsystemen berekend met een rekentool op basis van de bepalingsmethode voor de energieprestatie (NTA8800). In het kader van efficiënt energiegebruik is in 2023 door W/E Adviseurs onderzocht wat een te hanteren grenswaarde van de energieprestatie zou kunnen zijn. Daarbij is een afweging gemaakt tussen energie-efficiëntie en een grenswaarde waaraan de meeste gangbare technische bouwsystemen voor ruimteverwarming kunnen voldoen. De waarde die nu in het ontwerpbesluit is opgenomen, een maximale waarde van 0,7, is het resultaat van dit onderzoek. De meeste gangbare *all-electric* systemen, zoals warmtepompen, voldoen ruimschoots aan deze eis. Dit geldt ook voor systemen die gebruik maken van zonnewarmte in combinatie met een warmtepomp. Elektrische cv-ketels en biomassa gestookte ketels voldoen in de meeste gevallen niet.

Het is uiteindelijk aan de eindgebruiker om binnen de gestelde eis te komen tot een passend alternatief. Het feit dat bepaalde, minder energie-efficiënte systemen hiervan worden uitgesloten acht de regering mede in het licht van de netbelasting en fijnstofproblematiek acceptabel. Wel zal – mede in het licht van de gemoderniseerde bepalingsmethode voor de energieprestatie in het kader van de EPBD IV²⁷ (voorzien voor 2030) – de vinger aan de pols gehouden worden en zo nodig de grenswaarde worden bijgesteld. Een eventuele bijstelling heeft overigens geen effect op bouwsystemen voor ruimteverwarming die eerder al zijn vervangen.

²⁷ Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking).